3
Vereenvoudiging en digitalisering procesrecht

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (34059);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (34138);**
- **het wetsvoorstel Aanpassing van wetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht) (34212);**
- **het wetsvoorstel Aanpassing van Rijkswetten in verband met de invoering van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en van de Wet tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie alsmede in verband met de uitbreiding van prejudiciële vragen aan de Hoge Raad (Invoeringsrijkswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht en uitbreiding prejudiciële vragen) (34237).**

De **voorzitter**:
Ik heet de minister van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer. Ook heet ik de adviseurs van de minister, de regeringscommissarissen Hammerstein en Scheltema, van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

De heer **Rombouts** (CDA):
Mevrouw de voorzitter. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen inzake de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht. Ik hoop niet dat ik u aan het schrikken heb gebracht.

De **voorzitter**:
Nee, dat komt niet door u. Er is een glas water omgevallen en ik moet even iets redden. Ik moet even mijn iPad redden. Dat lijkt mij nogal belangrijk.

De heer **Rombouts** (CDA):
Misschien kunnen we hier de WTS op van toepassing verklaren, zoals in Zuidoost-Brabant, maar dat was een slip of the tongue.

De **voorzitter**:
Nee, gaat u rustig verder. Ik kan staande de vergadering voorzitten. Dat gaat ook prima.

De heer **Rombouts** (CDA):
Die voorstellen beogen de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren. Het gaat hier om een ingrijpende exercitie, waar vele belanghebbende organisaties bij betrokken zijn en die van wezenlijk belang is voor het up to date functioneren van onze rechtsstaat. Zoals we weten, zijn de drijfveren achter dit project het laten aansluiten van de rechtspraak in Nederland bij de digitalisering van onze samenleving.

Daarnaast strekt het KEI-programma ertoe om procedures zowel civielrechtelijk als bestuursrechtelijk sneller en eenvoudiger te laten verlopen. De minister vatte het in zijn nota naar aanleiding van het verslag kernachtig samen. Ik citeer: Het programma KEI van de rechtspraak werkt met heldere doelstellingen. Verhoging van de tevredenheid over de kwaliteit van de rechtspraak onder rechtzoekenden en ketenpartijen. Verruiming van de tijd die rechters hebben voor complexe zaken. Verkorting van de doorlooptijden per zaak en het behouden en verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak in Nederland die internationaal toonaangevend is. De rechtspraak zet hiervoor in op digitaal procederen, digitaal ondersteunende processen en het gezamenlijk creëren van een organisatie en een organisatiecultuur die de nieuwe manier van werken ondersteunt.

Mevrouw de voorzitter. Ik aarzel u aan te spreken.

De **voorzitter**:
Gaat u gerust uw gang. Ik heb geen enkel probleem. Ik kan twee dingen tegelijk doen. Vrouwen kunnen multitasken.

De heer **Rombouts** (CDA):
Ja, mijn moeder zei ook altijd: ik kan lezen en breien tegelijk.

Mevrouw de voorzitter. Hier kan toch niemand tegen zijn. Ik vraag u niet waar dat tegen was, maar wij begrijpen het hier wel. Het wetgevingstraject is de afgelopen periode door de minister voortvarend ter hand genomen. Op zichzelf zijn de wetstechnische aanpassingen in de betreffende wetgeving al ingrijpend te noemen, maar de vraag is uiteindelijk natuurlijk of deze voldoende effectief zijn. Parallel hieraan loopt een majeur ICT-traject, dat cruciaal is voor een vlekkeloze implementatie van het KEI-programma. Er is de afgelopen weken en maanden door verschillende belangenorganisaties veel gezegd en geschreven over die voorstellen. Ook door de wetenschap is menige kritische noot gekraakt. Op 7 juni hebben we in dit gebouw een informele bijeenkomst gehad, waar betrokken partijen met elkaar van gedachten konden wisselen. Daar zijn naast instemming ook zorgen en bedenkingen geuit. Ik zou bijna zeggen "weer".

De leden van de CDA-fractie — ik wil dat hier duidelijk zeggen — ondersteunen het KEI-programma en de voorliggende voorstellen. Ze zien echter ook dat een project als dit een grote impact heeft op eenieder die ermee te maken krijgt. Onze fractie ziet het hogere doel. In een zich in ras tempo digitaliserende wereld kan de rechtspraak, zeker de Nederlandse, niet langer achterblijven.

Er valt veel te zeggen over de risico's van dit traject, maar laten we niet vergeten dat in een wereld die gekenmerkt wordt door snelle informatie-uitwisseling onze op zichzelf op een hoog niveau staande rechtspraak als een archaïsch, niet bijdetijds en ontoegankelijk bolwerk wordt ervaren. Het KEI-programma moet leiden tot effectievere communicatie en efficiëntere processen die op hun beurt moeten strekken tot meer tijd en aandacht voor de rechtszaken waar het uiteindelijk allemaal om draait.

De overgang van de rechtspraak naar een digitale wereld zal niet zonder slag of stoot gaan. Er zullen zeker kinderziektes optreden. Dit vraagt wel om een organisatie die constructief met de gebruikers wil meedenken. De geluiden die ik het afgelopen jaar persoonlijk heb teruggekregen van bijvoorbeeld de advocatuur zijn echter ook dat men snakt naar een digitale manier van werken en dat men de omslachtigheid, de gebruiksonvriendelijkheid en de tijdrovendheid van de huidige papieren manier van werken hekelt.

De CDA-fractie is van mening dat bij dit megaproject zorgvuldig en voortvarend te werk is gegaan. Er zijn en zullen altijd risico's blijven bij de implementatie van een project als het onderhavige. Omvang en aard van de geuite zorgen rechtvaardigen voor onze fractie geen langer uitstel van de inwerkingtreding van de voorliggende voorstellen. Regeren is vooruitzien; regeren is niet vooruitschuiven. Vanuit verschillende organisaties is de noodzaak aangegeven om de voorstellen nu toch echt aan te nemen, omdat pas daarna het vervolgtraject kan worden ingezet. We zijn de afgelopen periode meerdere keren geïnformeerd over de wijze waarop het project verloopt, van pilotfases en vrijwillige testmogelijkheden tot gebruikerspanels die het systeem testen op gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid. De aanpak om klein te starten met daarna een uitgebreide pilot en pas na een door in- en externe stakeholders tot tevredenheid stemmende evaluatie een landelijke uitrol.

Die aanpak geeft ons vertrouwen. Op deze manier wordt digitaal procederen pas werkelijkheid als de digitale omgeving robuust en werkbaar is. Ook op de laatste wetstechnische vragen, zoals recentelijk gesteld door de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders is door de minister naar onze mening uitgebreid antwoord gegeven.

Tot zover zijn we dan nog positief over de voorstellen en de weg die tot nu toe bewandeld is. Er zijn echter nog enkele punten waar wij de minister wel wat lichtvoetig overheen vinden stappen. Zo heeft de Nederlandse overheid bij ICT-projecten een naam hoog te houden waar het gaat om mislukkingen en budgetoverschrijdingen. Mijn eerste vraag aan de minister valt uiteen in twee delen. Wat maakt dat de minister zo rotsvast denkt dat het hier wel goed zal gaan? Kan de minister voorts de verzekering geven dat we in dit project niet geconfronteerd zullen worden met een budgetoverschrijding? Daarnaast geeft de minister aan dat alle stakeholders op verschillende manieren actief bij het proces zullen worden betrokken. De Nederlandse Orde van Advocaten gebruikt naar aanleiding van onze informele bijeenkomst van 7 juni 2016 echter stevige taal in zijn brief van 14 juni jl. Er wordt zelfs melding gemaakt van afgenomen vertrouwen ten aanzien van de Raad voor de Rechtspraak. En de uitspraken van de voorzitter van die raad worden gezien als zeer verontrustend.

In de nota naar aanleiding van het verslag stapt de minister hier naar mijn idee wel gemakkelijk overheen door te verwijzen naar het goede overleg dat is gevoerd. Dat overtuigt ons nog niet. Hoe verklaart de minister dat een belangrijke stakeholder, de Nederlandse Orde van Advocaten, in deze laatste fase van het wetgevingstraject nog zo aan de rem meent te moeten trekken? Om welke reden heeft de minister gemeend dat dit stevige signaal geen specifieke verdere opvolging verdient? En waarom leest hij hierin niet een risico voor een succesvolle implementatie? Ik stel de laatste vraag mede in het licht van de "go/no go"-beslissing die moet worden genomen. Ik citeer de woorden van de minister nog een keer: "Het is van groot belang dat het systeem voor zowel de interne gebruiker als de externe gebruiker naar behoren werkt. De rechtspraak en de ketenpartners hebben dit tot doel. Daarmee staat voorop dat pas besloten wordt tot het verplicht digitaal procederen wanneer alle testen goed zijn doorstaan en er aan alle criteria is voldaan. De rechtspraak zal hierbij onder andere de advocatuur consulteren."

Ik vraag de minister op welk moment er sprake is van een dusdanige uitkomst van de consultatie dat de rechtspraak hem positief kan adviseren. Met andere woorden: tot op welk moment worden bezwaren van ketenpartners nog meegenomen en op welk moment stapt de rechtspraak hier overheen?

Silex, u allen bekend, heeft erop aangedrongen de implementatieperiode met drie maanden te verlengen, namelijk van zes maanden naar negen maanden. De CDA-fractie ziet hierin geen onoverkomelijke bezwaren en is benieuwd naar het oordeel hierover van de minister.

Ik dank u voor uw aandacht.

De **voorzitter**:
Excuses voor het feit dat er net zulke rare dingen gebeurden, maar het is niet anders. Ik geef het woord aan de heer Backer.

☐

De heer **Backer** (D66):
Voorzitter. Bij zijn vertrek als president van de Hoge Raad citeerde Geert Corstens de uitspraak van onze oud-collega wijlen Willem Witteveen: "De rechtsstaat is geen rustig bezit, geen huis waarin we onbezorgd kunnen gaan slapen." Ik kan de bijdrage van mijn fractie aan het debat van vandaag niet beter openen dan met dit citaat. In zijn rede voegde de heer Corstens daaraan iets toe, namelijk: "Zonder onderhoud verzakt het huis van de rechtsstaat."

Vandaag doen wij aan groot onderhoud en wij behoren dat zorgvuldig te doen. Met de woorden "groot onderhoud" zeg ik overigens niets ten nadele van het formidabele werk van de regeringscommissaris.

In de memorie van toelichting bij één van de vier wetsvoorstellen omarmt de minister die rechtsstatelijkheidsgedachte als fundament. Het zou mij overigens verbazen als dit anders was. Binnen de rechtsstaat, zo schrijft hij, is de rechtspraak van wezenlijk belang voor de beslechting van juridische geschillen. Ik citeer de woorden van de minister: "De rechtspraak is een pijler van de Nederlandse rechtsstaat

en deze is daarmee van groot belang voor het goed functioneren van de Nederlandse samenleving." Ik verneem graag van de minister of hij nog achter deze opvatting staat en zo ja, of hij dit expliciet bevestigt. Ik mag hopen dat dit vanzelfsprekend is, maar ik zeg dit toch aan het begin van dit debat.

De partiële herziening van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bestaat uit vier delen. De minister vraagt ons om die vier delen tezamen goed te bezien. In de voorbereiding heeft de minister een aantal (detail)vragen beantwoord in de nota naar aanleiding van het verslag en er is een aantal kwesties opgehelderd. De zorgen van mijn fractie zijn daarmee echter nog niet verdwenen.

Met de vier wetsvoorstellen wordt mogelijk gemaakt het noodzakelijke onderhoud te verrichten, het burgerlijk procesrecht te moderniseren en de procesgang digitaal te voeren. De modernisering is zorgvuldig en uitvoerig behandeld in het wetgevingstraject onder begeleiding van beide regeringscommissarissen die hier vandaag zijn. Ik voel mij vereerd nu ik ze hier aan tafel zie.

De oogst ten aanzien van de vernieuwing van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is weliswaar bescheiden, maar kenmerkend is dat het civiel procesrecht en het bestuursrecht zich in dezelfde richting bewegen: eerder in de procedure een mondelinge behandeling ter zitting, minder lijdelijkheid van de rechter en meer mondeling ter zitting afdoen. Misschien is het dan ook geen toeval dat beide regeringscommissarissen hier zijn. Natuurlijk valt het zwaar voor de oud-praktijkmensen om te wennen aan de nieuwe begrippen: "verzoekschrift" maakt nu plaats voor "procesinleiding" en "dagvaarding" maakt plaats voor "oproepingsbericht". Dit woord mist voor mij warmte en mystiek en doet mij wat dat betreft denken aan de verandering van "gemeentehuis" of "stadhuis" in "stadskantoor". Enfin, de praktijk zal daar wel aan wennen.

Als u gaat procederen in civiele zaken, vindt u die procesinleiding als verweerder straks niet meer op de deurmat. Er wordt door de wederpartij namelijk gebeld, gemaild of geappt. Ook de start van de civiele procedure verandert immers. Dat is een aspect dat de deurwaarders en ervaren litigators — in slecht Nederlands — enigszins verontrustend vinden, maar ook dat zal wennen.

Indien deze wetsvoorstellen kracht van wet krijgen, zal uw advocaat in een civiel geding met verplichte procesvertegenwoordiging of indien sprake is van een hoger drempelbedrag krachtens artikel 8:30c — ik verwijs naar voorstel nr. 34059— uw vordering in de vorm van een procesinleiding langs elektronische weg bij de rechter indienen. En in een bestuursrechtelijk geschil zal krachtens artikel 8:36a beroep langs elektronische weg worden ingesteld. Dit lijkt slechts een kleine aanpassing in de moderne tijd — collega Rombouts sprak daar al over — maar onder de diverse geschriften daarover vindt u een interessant artikel van de hoogleraren Prins en Aarde in het Rechtsgeleerd magazijn Themis. Daarin staat dat het ook echt een paradigmaverandering is waarvan we de omvang misschien nog niet eens helemaal in kaart hebben. Het begint klein, maar de gevolgen zullen groot zijn. Straks zeg ik daar meer over.

Ik ga nog even terug naar de rechtsstaat. Mijn fractie heeft over deze voorstellen wat de rechtmatigheidstoetsing betreft niet al te veel zorgen. Ik zal straks wel een paar opmerkingen maken over de mondelinge behandeling en het beginsel van fair trial. Wij hebben daarentegen echter wel serieuze zorgen over de uitvoeringstoets. Ik sluit mij op dit punt aan bij de woorden van de heer Rombouts. Als we de metafoor van "de rechtsstaat als huis" even volhouden, kan daarbij worden opgemerkt dat het doen van onderhoud aan een stevig huis anders is dan het doen van onderhoud aan een bouwwerk waarin gaandeweg scheuren en scheurtjes zijn ontstaan, waarover ook al inspectierapporten bestaan en waarover ons oproepen en pamfletten van verontruste bewoners bereiken.

Het water moet rechters toch echt aan de lippen staan voordat zij gaan ageren. Dat zit niet in hun aard en evenmin is dat de aard van de beroepsgroep. De rechters hebben dit onlangs echter wel gedaan in een petitie aan de Tweede Kamer waarin een hartenkreet staat. Daarbij komt dat er al eerder petities of manifesten zijn ingediend.

In de genoemde petitie zijn ook voorbeelden aangehaald: productiedruk en onaanvaardbaar korte tijdeenheden die nog mogelijk zijn voor het behandelen van zaken. We zijn dus gealarmeerd en ik heb geleerd dat in de civiele verhoudingen dan ook de plicht geldt tot het zelf doen van onderzoek. De fractie van D66 heeft dat onderzoek dan ook gedaan ter voorbereiding van dit debat. Ik schets deze achtergrond bij de behandeling van deze voorstellen, omdat waarborgen voor de uitvoerbaarheid van wetgeving — mochten de voorliggende wetsvoorstellen goedkeuring krijgen — in deze context belangrijk zijn.

Ik was vorige week te gast bij de evaluatie van de Wet werk en zekerheid (Wwz) die na een jaar plaatsvond door de Vereniging voor Arbeidsrecht en de Vereniging Arbeidsrecht Advocaten Nederland en het trof mij weer hoe ambachtelijk, nauwgezet en toegewijd de partners in de rechtsketen bezig zijn met hun vak: rechters, advocaten en juridisch dienstverleners van de vakbonden en het UWV. U zegt: dat is normaal. Ja, maar het mag toch worden opgemerkt. Ook trof mij hoeveel nieuwe vragen wetswijzigingen in de praktijk oproepen. Het betrof bij de Wwz natuurlijk zowel materiële als procedurele wijzigingen van het recht. Laten wij dus, gezien de veranderingen en ervaringen, niet onderschatten hoeveel invloed dit en wat wij onderhoud van deze wetsvoorstellen noemen, op de gehele rechtsketen heeft. Dit heeft invloed op de procesvertegenwoordiging, verplicht of niet-verplicht, de praktijkvoering, de investeringen, de werkwijze van rechters, de griffie en het veld eromheen. Dat gaat in de aanloopfase — er zijn er vijf, maar er is natuurlijk een aanloopfase met het experimenteerartikel — ook gepaard met vertraging, hetgeen impact heeft op de doorloopsnelheid en de behandeling van zaken in de gerechten. Dat is onvermijdelijk. De minister spreekt in de stukken voortdurend over de veranderopgave voor de rechtspraak, maar ik neem aan dat hij bedoelt: voor de gehele rechtspraktijk. Mijn fractie en de minister vertrekken, naar ik hoop, vanuit dezelfde rechtsstatelijke doelstelling, maar, zoals blijkt uit mijn woorden, komen we bij de uitwerking van deze nobele gedachten in de praktijk toch een aantal zorgen tegen. Die overstijgen eigenlijk de vier wetsvoorstellen, maar goed, we kunnen ze in deze context niet negeren.

Ik ga even naar de specifieke voorstellen. Drie kwesties wil ik iets geconcentreerder en specifieker bespreken, namelijk de gevolgen van de oplopende tekorten op de begroting van Veiligheid en Justitie voor de rechtzoekende burger,

de waarborgen voor "go/no-go"-beslissingen, waarover collega Rombouts ook sprak, en de mondelinge behandeling en uitspraak ter zitting. Laat ik met het geld beginnen. Over het debat van deze ochtend hangt ook de slagschaduw van het debat over de risico's van de begroting van Veiligheid en Justitie dat vanmiddag separaat wordt gevoerd, soms door dezelfde woordvoerders, maar in mijn geval niet. De discussie over de begroting en de wetgeving over kwaliteit en innovatie van de rechtspraak (KEI) moeten niet door elkaar heen lopen, maar de onderwerpen moeten ook niet los van elkaar worden gezien, zeker niet bij deze voorstellen. Er gaat bij de discussie over de begroting, ook aan de overkant, veel aandacht naar de politie en het OM en veel minder naar de rechtspraak, terwijl daar de zorgen groot zijn. De modernisering en digitalisering beginnen begrotingstechnisch al op achterstand. Deze worden nu namelijk gefinancierd uit de reserves van de Raad voor de rechtspraak. Dat kan natuurlijk geen structurele oplossing zijn. Dit fenomeen werd al in 2015 — ere wie ere toekomt — door de Tweede Kamer gesignaleerd in het debat met deze minister over wetsvoorstel 34059. Ik herinner de minister aan de interventies van de leden Van Nispen en Oskam. De minister ontkende toen de oplopende tekorten niet, maar hij zou er wel een mouw aan passen. Zo vat ik zijn geruststellende woorden van toen tenminste samen. Inmiddels is het veertien maanden later en lees ik in de nota naar aanleiding van het nader verslag bij de schriftelijke behandeling in deze Kamer dat voor de oplossing daarvan de minister de bal weer doodleuk bij de rechtspraak legt. Maar dat is te gemakkelijk. Als ik kijk naar het antwoord van de minister in de nota, zie ik het bekende jargon terugkomen: prijsakkoord, financieringssystematiek, afweging van belangen, kosten en baten. Al die zaken zijn natuurlijk heel verstandig, maar ze vormen niet het echte antwoord op de gestelde vraag.

Ook over de financieringsmethodiek van de rechtspraak zijn in de afgelopen periode natuurlijk serieuze vragen gesteld. Ik verwijs even naar het rapport-Cohen, zij het nog voorzichtig, en naar de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de reacties uit het veld, dus die noodkreet van rechters. De stelling van mijn fractie is dat de oplopende tekorten primair door de minister dienen te worden opgelost en niet dienen te worden doorgeschoven naar de rechtspraak. Gebeurt dat wel, dan leiden zij onherroepelijk tot onverantwoorde productiedruk bij de gerechten. Ik herinner even aan de Tegenlichtpublicatie en het Leeuwarder manifest. Ook leiden zij tot een negatieve impact op implementatiebeslissingen in het KEI-project. Dergelijke beslissingen richten zich in de bewerktuiging van digitale faciliteiten en misschien in de dienstverlening namelijk niet primair op de kwaliteit van de te verlenen dienst van de rechtspraak aan de rechtzoekende, maar op minimalisering van de kosten. Het is zo voor de hand liggend dat dit gaat gebeuren!

Er wordt voorts in de keuzes onvoldoende rekening gehouden met de belangen van andere partners in de rechtsketen. Daarvan zijn al voorbeelden genoemd in de Silexbrief en de discussie waar ook de NOvA zich zo actief in heeft gemengd. Kortom, de belangwekkende KEI-wetgeving behoort niet te zijn gebouwd op financieel drijfzand. In de financiering van de rechtspraak dient voorts structureel voldoende rekening te worden gehouden met ordentelijke KEI-implementatie, inclusief mogelijke vertragingen of aanpassingen. We hebben in dit huis een ronde tafel georganiseerd omdat we signalen kregen dat een aantal zaken nog niet op orde was. In dat gesprek vatte een rechter het eigenlijk heel mooi samen. Hij zei: "Wij dachten dat digitalisering een investering in kwaliteit was, maar het blijkt een bezuiniging!" Ik sluit niet uit dat er op den duur kosten worden bespaard. Het zou heel gek zijn als dat niet zo was, maar dat moet zich nog bewijzen. In de eerste fase zijn er altijd extra aanloopinvesteringen nodig. Testen en pilots kosten ook bijna altijd meer geld dan gebudgetteerd. Dan kunt u zeggen dat er slecht gebudgetteerd wordt. Nee, het is heel moeilijk om allemaal te voorzien. De commissie-Elias gaf al aan dat het bij ICT-projecten van de overheid niet anders is en misschien vaak nog wel wat ernstiger. Daarvan zijn voorbeelden genoeg.

Zowel de begroting van Veiligheid en Justitie als die van de Raad voor de rechtspraak gaat uit van ingeboekte besparingen. Het benodigde geoormerkte geld moet er wel zijn, wil dit verantwoord kunnen. Dan gaat het helemaal niet om frivole uitgaven en toeters en bellen, maar gewoon om wat essentieel is. Ik ontvang van de minister dan ook graag het meest recente inzicht in de structurele financiering voor 2016 en ik hoop aangaande dit aspect op een geruststellend vooruitzicht voor de begroting voor 2017 en daaropvolgende jaren.

Ik kom op de criteria aan de hand waarvan de "go/no-go"-beslissing wordt genomen. Uit mijn betoog zou u kunnen concluderen dat mijn fractie de tekorten of vertragingen in het KEI-project de Raad voor de Rechtspraak verwijt. Niets is minder waar. Mijn fractie is onder indruk van de professionaliteit van het projectmanagement dat daar gevoerd wordt en van de interfaces met de betrokkenen in de keten, met Spir-it — dat is de ICT-provider — en de inhoudelijke onderbouwing van de transitie. Dit gaat terug op een buitengewoon gedegen BCG-rapport en op de voortgangsrapportage. Dat vertaalt zich ook in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages van de minister. De laatste brief dateert van 29 april jl.

De gefaseerde uitvoering ziet er logisch en gestructureerd uit. Dit bleek ons ook bij de technische briefing en bij de vooraf door deze Kamer georganiseerde ronde tafel. We moeten de complexiteit van het project niet onderschatten. Ook dat bleek bij de ronde tafel. Alle geruststellende woorden van de minister ten spijt schuilt in de procesmatige aanpak die ik net zo geprezen heb, het risico dat zich tijdens de ronde tafel openbaarde: de dynamiek van budgetbeheersing, targets en "milestones" gaan overheersen. Dat zien we terug in de voortgangsrapportage. Maar de rechtspraak is geen productiefabriek waarvan de output voortdurend kan worden opgevoerd, al het managementjargon dat ook daar nu heerst ten spijt. De kern vormt een zorgvuldige afweging van belangen ten bate van de rechtzoekende, waarbij een optimale rechtsbedeling het doorslaggevende criterium moet zijn. Als het anders is, hoor ik dat graag van de minister. In dat geval beoordeelt mijn fractie diens mooie woorden over de rechtsstaat wel anders. Zo ver ben ik nog niet.

De minister heeft eerder in het proces en bij zijn eerste optreden inzake de KEI-wetgeving verstandige besluiten genomen over het tijdpad en de ambitie. Bovendien is er in de Tweede Kamer dankzij de motie-Oskam ruimte geschapen in de zin dat er zes maanden extra komen na de aanneming van het wetsvoorstel. Een passage uit de brief die de minister op 26 april 2016 aan deze Kamer stuurde, samen met de voortgangsrapportage, gaf ons hoop. Ik parafraseer de brief even. De minister schreef dat hij met

de rechtspraak in overleg was om de risico's zo goed mogelijk in kaart te brengen en zo klein mogelijk te houden. Hij zei dat bij de volgende fase pas te doen door de digitale procesvoering goed en betrouwbaar te laten werken. Over de toets en de verdere uitrol laat hij zich adviseren door de Raad voor de rechtspraak. Daarbij zal hij de ketenpartijen betrekken. Inmiddels heb ik, evenals collega Rombouts, zorgen over de invulling van dat "betrekken". Het project is qua financiering in het rood beland.

Het is nu eenmaal de taak van dit huis om ten aanzien van de uitvoerbaarheid een scherpe toets aan te leggen. In dit verband nodig ik de minister graag uit om zich ook deze keer een goede luisteraar en bestuurder te tonen en een stapje verder te zetten dan hij tot nu toe tijdens de voorbereiding en in de stukken heeft gedaan ten aanzien van dat begrip "betrekken". Ik richt mij specifiek op de vereiste waarborgen rond de toets van acceptatie van digitale voorzieningen en de begeleiding daarvan. Die begeleiding zou de minister zodanig dienen te verbreden en te objectiveren dat alle ketenpartners daarin vertrouwen hebben. De Raad voor de rechtspraak als enige adviseur van de minister acht mijn fractie, gezien de betrokken belangen bij deze ingrijpende wijziging in de werkwijzen van alle betrokkenen, niet verstandig.

De Wet RO laat ruimte voor een dergelijke aanpak, maar naar mijn idee is dat niet goed voor de raad zelf die onder budgettaire druk staat en in een voortdurende staat van onderhandeling over de financiering met het ministerie verkeert. Het is niet goed voor de minister zelf omdat andere ketenpartners hem terecht zouden kunnen verwijten hun belangen onvoldoende te waarderen. Last but not least is het niet goed voor degene voor wie wij het allemaal doen, de rechtzoekende. Deze mag erop vertrouwen dat alle belangen in de rechtsstaat hierbij evenwichtig worden betrokken, ook nadat de wetgeving uit onze handen is.

De brieven die wij ontvingen van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) d.d. 14 juni jongstleden en de reactie daarop van de Raad voor de rechtspraak d.d. 24 juni jongstleden illustreren dat er nu geen consensus is. Over een aantal dingen is er overigens wel consensus, maar over belangrijke zaken nog niet. Er is nog een heel traject te gaan. Wij zijn alleen nog maar bij Civiel 1.0 en wij gaan door tot Civiel 5.0. Er zijn nog heel veel stappen te zetten.

Dan zijn er ook nog de specifieke en legitieme wensen van de Silex–kantoren, onderdeel van de NOvA. Daar zijn ook voorbeelden van gegeven. Je ziet dat er nu al besluiten op budgettaire gronden zijn genomen om bepaalde dingen niet te faciliteren met de argumenten dat ze niet vaak voorkomen en dat het ook op een andere manier kan. Ik plaats daar toch grote vraagtekens bij.

Wie eigenlijk stil zijn gebleven, maar toch ook een probleem kunnen ervaren met toegankelijkheid in het digitale tijdperk zijn, de kleine advocatenkantoren en gemachtigden. Ook zij zullen investeringen moeten doen, terwijl ook de herziening van de gefinancierde rechtsbijstand — het rapport-Wolfsen — als een donkere wolk boven hun hoofd hangt. Ik mag hier verwijzen naar de position paper van de NOvA d.d. 22 juni aan de Tweede Kamer. Die zal ons vroeg of laat ook bereiken. Als medewetgever hebben wij de plicht om dat niet toe te dekken, maar naar waarborgen voor de uitvoering te streven, zonder dat de Kamer op de stoel van de minister gaat zitten.

Dit alles brengt de fractie van D66 ertoe om met sterke nadruk aan de minister voor te leggen dat hij er verstandig aan doet om zijn kring van adviseurs te uit te breiden. Tijdens de schriftelijke voorbereiding heb ik gesuggereerd om een tijdelijke commissie KEI in te stellen, die extra procedurele waarborgen biedt bij de implementatie van "go/no go"-beslissingen. Deze commissie of dit gremium moet op voldoende draagvalk van de partners in de rechtsketen kunnen rekenen en moet op een verantwoorde wijze daar een vervolg aan geven. Dan wordt het betrekken van de andere partners in de rechtsketen ook werkelijk inhoud gegeven. Het lijkt mij voor de minister plezierig om niet een veelheid aan dissenting opinions te krijgen bij elke volgende stap. Dat forum ontbreekt nu. Onze rondetafelbijeenkomst fungeerde als zodanig, maar het is natuurlijk niet de bedoeling dat dit huis daarmee doorgaat nadat de wetgeving is aanvaard. Ik acht dit uitvoeringsaspect dermate belangrijk dat ik overweeg om de Kamer te vragen om hierover een uitspraak te doen. Dat hangt natuurlijk af van het antwoord van de minister.

Als derde en laatste onderwerp maak ik enkele opmerkingen over de mondelinge behandeling ter zitting. Daarmee kom ik terug op de rechtsvordering. Zoals gezegd, de ontwikkeling past in de geest van wat er in het bestuursrecht is gaande is. Bij alle positieve kanten van een snellere behandeling passen echter ook kanttekeningen. De minister betoonde zich in het debat in de Tweede Kamer een enthousiast voorstander van de mondelinge uitspraak en vergeleek die met de opmars van de comparitie na antwoord. Vragen om pleidooi wordt een uitzondering, lijkt het wel. Het is niet helemaal duidelijk of dit überhaupt nog mogelijk is. Ik wijs in dit verband op de interessante beschouwing van professor Ahsmann in Ars Aequi over de historische ontwikkeling van het pleidooi. Een snelle afwikkeling is inderdaad algemeen wenselijk. Ik onderschrijf dat. Het specifieke belang van de rechtzoekende kan er echter ook in gelegen zijn, zeker in complexe zaken, dat zijn zaak "à tête reposée" — om het mooi te zeggen — door de gehele kamer wordt bestudeerd na verdere stukkenwisseling. Bewijsopdrachten kunnen de ontbrekende feiten naar boven laten komen in het belang van de rechtzoekende. Mijn zorg is dat door de informaliteit van de mondelinge behandeling het toedelen van bijvoorbeeld bewijsopdracht ongestructureerd geschiedt en sterk afhankelijk is van de dienstdoende rechter ter zitting. Ik heb het dan ook over de rechtseenheid in Nederland. Graag hoor ik van de minister hoe de rechtspraak dit volgens hem verstandig kan vormgeven.

Bovendien is het algemeen bekend dat burgers ter zitting moeite hebben om goed te luisteren naar de mondelinge uitspraak. Dat is geen kwestie van een slecht gehoor, maar het gevolg van de spanning, de stress op een zitting. Het is goed dat er later een geschreven vonnis volgt. Het behoeft verder geen betoog dat de vaststelling van feiten en de motivering belangrijk zijn voor het voor hoger beroep en de rechtseenheid. Nu al hoor ik van rechters uit de praktijk dat bijvoorbeeld onder de nieuwe Wet werk en zekerheid na afloop van de zitting een beschikking wordt afgegeven die tot teleurstelling leidt, omdat de rechtzoekende het ter zitting anders begrepen had. Dat is begrijpelijk en verklaarbaar.

Ik kom op een principiëler punt, namelijk de misvatting dat snelheid van behandeling doorslaggevend behoort te zijn voor de opzet van ons procesrecht, ja soms zelfs een

synoniem van rechtvaardigheid. Dit klinkt soms door in de mondelinge behandeling van deze wetsvoorstellen. Dit is mogelijk het gevolg van de efficiencygedachte. Ik wil hier toch een krachtig pleidooi houden voor het koesteren van de grondrechten en gedeelde waarden. Daarvan is fair trial er één, maar dat staat niet gelijk met: zo snel mogelijk afdoen en zolang het budget toereikend is.

Optimalisatie, efficiency, wordt nu eenmaal in de rechtspraktijk gevraagd maar zij wordt gelimiteerd door de menselijke factor; door de rechter, advocaten, griffiemedewerkers maar vooral door de rechtzoekende. Ik heb ook de Handelingen van de Tweede Kamer gelezen. Ik wil hier toch uitspreken dat er een legitieme wens van de rechtzoekende is om alle beschikbare rechtsmiddelen te benutten die het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering te bieden heeft op zoek naar een rechtvaardige uitkomst. Die wens moet leidend zijn en niet op voorhand gediskwalificeerd worden omdat die legitieme wens niet past in een tijdseenheid voor een product. Recht doen is geen productie, recht doen is recht doen! Die wens om bepaalde rechtsmiddelen te benutten, kan naar het oordeel van de rechter niet legitiem blijken, maar die afweging mag niet op voorhand onmogelijk worden gemaakt. De kwalitatieve eisen voor mondelinge uitspraak blijven nog te vaag en ik zou graag zien dat de minister hier vandaag een scherpere afbakening van geeft ten behoeve van de rechtspraktijk.

Ik begon mijn bijdrage met Geert Corstens. Ik eindig ook met een citaat uit dezelfde afscheidsrede. "Het is (...) de verantwoordelijkheid van ons allen de rechtsstaat te dragen. Niet alleen rechters dragen die verantwoordelijkheid." Ik vul aan dat dit ook voor wetgevers geldt.

Mijn fractie wacht de beantwoording van de minister met belangstelling af en zal dan pas haar eindoordeel vellen.

☐

Mevrouw **Duthler** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Youp van 't Hek legde in 1996 in een conference het begrip "boek" aan zijn kinderen uit als een stapel faxen. Een fax begrepen zij nog wel. Anno 2016, twintig jaar later, kennen de meeste kinderen het begrip "fax" ook niet meer, laat staan dat ze er ooit een hebben gezien. Een fax is iets uit vervlogen tijden. Advocaten communiceren met de rechtbank echter nog altijd ook via de fax. Om een advocatenpraktijk te kunnen starten, is het beschikken over een aparte fax met een apart faxnummer nog altijd een noodzakelijke voorwaarde. Niet alleen advocaten, de gehele rechtspraktijk is toe aan digitaal procederen. Het zou fijn zijn als we de tijd achter ons konden laten dat wij de griffie van de rechtbank moeten bellen om te vragen of de 24 pagina's tellende productie die zojuist is gefaxt, ook daadwerkelijk binnen is gekomen; twee weken geleden nog realiteit.

Met de wetsvoorstellen die wij vandaag behandelen, ook wel de KEI-voorstellen genoemd — "KEI" staat voor: Kwaliteit en Innovatie — wordt het procesrecht gemoderniseerd en wordt digitaal procederen mogelijk gemaakt. Voor professionele partijen wordt het zelfs verplicht gesteld. Vooropstaat dat mijn fractie groot voorstander is van deze kwaliteits- en innovatieslagen die de vandaag te behandelen wetsvoorstellen beogen te realiseren, mits de veranderingen ook daadwerkelijk verbeteringen zijn en de voorgestelde implementatie en bijbehorende planningen ook werkelijk realistisch en haalbaar zijn.

Ik heb mijn betoog opgebouwd langs drie lijnen. De eerste lijn betreft de consequenties voor het procesrecht, de tweede lijn betreft de techniek van KEI en de derde lijn betreft de financiering. Ik begin met de consequenties voor het procesrecht. Vooraf zij opgemerkt dat het aanpassen van terminologie zeer welkom is en ook zal bijdragen aan het verminderen van de kloof tussen de rechtspraak en burgers. Dat een "rol" of een "beschikking", een "beslissing" wordt, dat "gedagvaard" "opgeroepen" wordt en dat de "terechtzitting" verandert in "zitting", zal met zich meebrengen dat rechtzoekenden beter zullen begrijpen wat er nu precies gebeurt en minder afstand zullen ervaren tot zowel de rechtspraktijk als degenen die hun rechtsbijstand verlenen. Een ander voordeel is dat het proces-verbaal kan worden vervangen door beeld- en geluidsopnamen. Het is wel heel archaïsch dat het opnemen van het proces-verbaal vaak meer tijd in beslag neemt dan het hele getuigenverhoor zelf.

De voorzitter van de kantonrechtersvergadering namens de kantonrechters van de Rechtbank Amsterdam, Ad Ros, schetste in een open brief in het Nederlands Juristenblad van 5 februari 2016 de uitdaging van KEI. Hij verwoordde het als volgt: "Hoe kunnen de voordelen van digitalisering van de informatiestroom binnen de rechterlijke macht worden uitgebuit zonder dat individuele zaken ondergeschikt raken aan het systeem?" Hierbij staat "systeem" voor zowel het digitale informatiesysteem, als de steeds meer daarmee verweven organisatie van de rechtspraak. Ros schetste deze uitdaging vanwege het feit dat procedurele beslissingen voortaan niet meer door de behandelend rechter worden genomen maar worden belegd bij medewerkers die een regiefunctie hebben. Deze medewerkers handelen strikt volgens landelijke richtlijnen. Dat kan tot gevolg hebben dat bijvoorbeeld een verzoek om uitstel van een proceshandeling of zitting wordt afgewezen wegens strijd met het landelijke procesreglement, terwijl honorering van het verzoek de kans op bijvoorbeeld een schikking zal vergroten, of onnodig appel kan voorkomen. Ros maakt zich, kortom, zorgen dat de bijzondere omstandigheden van het individuele geval ondergeschikt worden gemaakt aan een uniformering van rechterlijke beslissingen die nodig is om het digitale systeem te kunnen laten functioneren. Daarmee gaat het systeem volgens hem de inhoud van rechterlijke beslissingen bepalen. Hoe kijkt de minister tegen deze risico's aan? Kan hij aangeven hoe wordt gewaarborgd dat de wijze van procederen alsook de beslissingen zelf kunnen blijven worden afgestemd op de bijzonderheden van de individuele zaak?

Ik kom bij de techniek. Het is al vaker gezegd door mijn fractie: de overheid is bepaald geen kei als het gaat om ICT-projecten. In het debat over de suppletoire begrotingsstaten van het ministerie van V en J zal ik nog een opmerking maken en vragen stellen over de ICT-ontwikkelingen bij de nationale politie. Ook die verlopen bepaald niet vlekkeloos. Het rapport van de commissie-Elias, dat in 2015 werd aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer, sprak boekdelen. Ik heb dat er het afgelopen weekend nog eens op nageslagen. Met name van de fragmenten uit interviews valt veel te leren. Nu heeft de commissie-Elias haar rapport uitgebracht nadat het KEI-programma was gestart. Dat neemt niet weg dat het voorstelbaar is dat de minister goed notie heeft genomen van de conclusies en aanbevelingen.

Een van de conclusies van de commissie-Elias was bijvoorbeeld dat sturingsinformatie vaak een watermeloen blijkt: groen van buiten, rood van binnen. Met andere woorden, de meeste sturingsinformatie zet de verantwoordelijken op het verkeerde been. De sturingsinformatie is onvoldoende voor bestuur en controle. Hoe wordt binnen het KEI-programma gezorgd voor goede sturingsinformatie? Hoe voorkomt de minister dat hij op het verkeerde been wordt gezet? Hij zal misschien antwoorden dat de realisatie van KEI een verantwoordelijkheid is van de rechtspraak zelf, maar hij is degene die zal worden geconfronteerd met een kostenstijging, bijvoorbeeld.

Wat die kosten betreft: die zijn van aanvankelijk 60 miljoen verhoogd naar 200 miljoen euro in mei vorig jaar. Deels is dat te verklaren door een uitbreiding van het programma naar het strafrecht en het toezicht, maar deels moeten er ook andere oorzaken zijn. Ik hoop straks van de minister te horen wat andere oorzaken zijn en welke aanbevelingen hij uit het rapport-Elias ter harte heeft genomen bij de verdere vormgeving van de digitalisering van het procederen in het algemeen en ter voorkoming van verdere kosten in het bijzonder.

Als mijn fractie het goed begrijpt, kunnen proceshandelingen worden verricht via zowel Mijn Rechtspraak als het Aansluitpunt. De meeste proceshandelingen worden via het Aansluitpunt verricht. Bij het Aansluitpunt wordt, in tegenstelling tot Mijn Rechtspraak, niet gewerkt met een advocatenpas en vindt autorisatie dus niet plaats op individueel niveau maar op organisatieniveau. De minister verwijst wel naar zogenaamde aansluitvoorwaarden waarin een en ander geregeld zal zijn, gebaseerd op bestaande privacywetgeving, maar de vraag is of dat voldoende zal zijn. De Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming, die op 24 mei jongstleden in werking is getreden, eist privacy by design. Privacy by design houdt kort gezegd in dat als je autorisaties met techniek kunt afdwingen, je dat ook moet doen. Waarom wordt het aansluitpunt niet ook ontsloten met een advocatenpas of een ander token om identificatie en autorisatie op individueel niveau te bewerkstelligen?

Ik heb nog een opmerking over technische storingen. De SP-fractie wees in het verslag van afgelopen 17 juni al op de landelijke storing van 23 mei jongstleden. Mijn fractie weet het: 100% beschikbaarheid van een ICT-systeem komt bijna nooit voor. De kans dat ook het systeem van Mijn Rechtspraak of het Aansluitpunt er een keer uit zal liggen, is zeer reëel. Dat kan aan het systeem van de rechtspraak zelf liggen, maar het is niet ondenkbaar dat bijvoorbeeld een kabel in de grond per ongeluk is doorgesneden of een internetprovider is gehackt. Ook dat kunnen oorzaken zijn van termijnoverschrijdingen. De minister geeft aan dat als er storingen zijn buiten de rechtspraak, de partijen zelf die storing moeten aantonen. De vraag is op welke wijze zo'n partij dat kan doen. Kan zo'n partij volstaan met het verwijzen naar een krantenbericht of zal hij of zij ook de overeenkomst met een bepaalde serviceprovider moeten overleggen? Hoe ver rekt de bewijsplicht? Hoe geven partijen hieraan invulling?

In het ontwerpbesluit Digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht is voorzien in een alternatieve aanlevering van stukken bij een storing als er sprake is van een spoedzaak. "Er zal", zo schrijft de minister, "worden voorzien in een niet-digitale noodvoorziening waarmee via de telefoon een alternatief digitaal communicatiekanaal kan plaatsvinden met ketenpartners en procespartijen". Nu kan het aan de snelheid van de beantwoording liggen — de vragen zijn op 17 juni ingediend en de antwoorden waren na het weekend, op 22 juni gereed — maar hoe kan via de telefoon een alternatief digitaal communicatiekanaal plaatsvinden? Afgezien van het Nederlands — een communicatiekanaal vindt niet plaats — doet zich de vraag voor of wij de fax dan toch nog als noodvoorziening achter de hand moeten houden. Ik krijg graag een reactie van de minister.

Nu wij het toch over voorzieningen in het geval van storingen hebben: de minister schrijft dat dagelijks downloads van de dossiers voor alle digitale zittingen worden gemaakt op een beveiligde gegevensdrager die zich fysiek kan bevinden op de locatie van de zitting. Wordt er ook nog een uitwijkvoorziening getroffen buiten de locatie van de zitting? Het is goed gebruik dat kantoren dagelijks back-ups maken van documenten en deze juist buiten de locatie van het kantoor bewaren. Ook hierop graag een reactie van de minister.

Mevrouw de voorzitter. Ik kom bij mijn laatste onderwerp: de financiën. ICT-projecten lopen bijna altijd uit in tijd, functionaliteit en geld. Wat nu als dit ook gaat gelden voor het KEI-project? Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie in december 2015 is al aan de orde gekomen dat de Raad voor de rechtspraak een tekort heeft. De Raad teert in op het eigen vermogen; er is te weinig vlees op de botten om tegenvallers te kunnen opvangen. Eigen vermogen is echter niet bedoeld voor het financieren van de digitalisering van het procederen. Een bedrijf zonder eigen vermogen is technisch failliet, althans, het zal van geen enkele bank krediet kunnen krijgen omdat het met de solvabiliteit dramatisch is gesteld. De besparingen die het KEI-programma moeten opleveren, zijn al ingeboekt en er is of wordt al afscheid genomen van administratief personeel. Wat nu als de financiële middelen echt uitgeput zijn en de portemonnee van de Raad voor de rechtspraak echt leeg blijkt te zijn?

De minister verwijst in de nota naar aanleiding van het verslag naar de extra 20 miljoen euro die hij in 2016 heeft toegevoegd. Hij schrijft dat hij in onderhandeling is over een prijsakkoord voor de periode 2017-2019. Eerder heeft hij in antwoord op vragen van de SP-fractie gesteld dat de toename van kosten in april 2015 147 miljoen euro bedroeg. Dat zijn andere bedragen. De minister licht dit toe aan de hand van een businesscase. Ik kan mij nauwelijks voorstellen dat het zo veel is, 147 miljoen euro. Dat was in 2015. Wat is de status ruim een jaar later? Is er inmiddels een herijkte businesscase? Ik krijg graag een reactie van de minister

Mevrouw de voorzitter. Ik kom tot een afronding. De VVD-fractie verwelkomt de mogelijkheid om digitaal te procederen van harte, laat dit duidelijk zijn. Het wordt hoog tijd de fax definitief naar het Museum voor Communicatie te verwijzen. Ook ziet zij absoluut de voordelen van de aanpassingen van het procesrecht. Zij heeft nog wel een aantal vragen en zorgpunten over het procesrecht, de techniek en de financiering. Zij is benieuwd naar de antwoorden en de reactie van de minister.

☐

Mevrouw **Beuving** (PvdA):
Voorzitter. De wetsvoorstellen die wij vandaag behandelen, hebben tot doel het burgerlijk procesrecht te vereenvoudigen door een eenvormige procesinleiding en een basisprocedure voor te stellen voor zowel verzoeken als vorderingen, de verplichte betekening (door de deurwaarder) af te schaffen en het burgerlijk procesrecht alsmede het bestuursprocesrecht ter zake van termijnen voor het verrichten bepaalde proceshandelingen en het doen van een uitspraak te harmoniseren. Voorts wordt digitaal procederen verplicht gesteld voor nagenoeg alle professionele partijen, zowel in het burgerlijk recht als in het bestuursrecht. Een natuurlijk persoon is in beginsel niet verplicht om digitaal te procederen, tenzij deze persoon vertegenwoordigd wordt door een professionele rechtsbijstandverlener. Het digitaal procederen wordt gefaseerd per zaaksoort ingevoerd. De implementatie van de met deze wetsvoorstellen voorziene digitalisering en modernisering van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtsgang is de verantwoordelijkheid van de Rechtspraak. Rechtspraak met een hoofdletter, dat wil zeggen: de Raad voor de rechtspraak en de gerechten.

Het achterliggende streven van de regering met deze wetsvoorstellen is de rechterlijke macht toegankelijker te maken en de rechtsgang in het burgerlijk recht en het bestuursrecht waar nodig te moderniseren. Procedures moeten eenvoudiger en sneller en de rechtspraak in Nederland moet aansluiten bij de digitalisering van de samenleving. De PvdA-fractie steunt dit streven en zij heeft waardering voor de voorstellen die de regering in verband daarmee doet in de voorliggende wetsvoorstellen. We zijn in het bijzonder ingenomen met de mogelijkheid die de voorstellen bieden aan partijen om zelf voor de bezorging van de procesinleiding bij de wederpartij zorg te dragen en daarmee deurwaarderskosten te besparen. En ook beoordelen we het zeer positief dat de papieren rechtsgang open blijft voor natuurlijke personen die zonder professionele rechtsbijstandverlener procederen, waarmee de regering het feit heeft geadresseerd dat niet iedere rechtzoekende in staat zal zijn om digitaal te procederen.

Vanzelfsprekend hebben wij ook vragen. Hoe kan het ook anders bij voorstellen die mede digitalisering ten doel hebben. We weten allen immers maar al te goed dat de overheid op dat gebied lang niet altijd succesvol is geweest. De commissie voor Veiligheid en Justitie van deze Kamer heeft zeer recent nog gesproken met vertegenwoordigers van de beroepsgroepen die bij de invoering van het digitaliseringsproject van de Rechtspraak zijn betrokken, dat wil zeggen met vertegenwoordigers van rechters, advocaten en gerechtsdeurwaarders. Een groot deel van de onderwerpen en vragen die hierna aan de orde komen, sluiten aan bij kwesties en zorgen die deze vertegenwoordigers aan de orde hebben gesteld in het rondetafelgesprek met de commissie.

Een voor de PvdA-fractie belangrijk punt dat in het rondetafelgesprek aan de orde kwam, is de vrees dat het systeem bepalend zal zijn in plaats van volgend omdat, zo werd daarbij aangevoerd, er wordt gedigitaliseerd vanuit een uniformiseringswens, een streven naar een vergaande vorm van uniformiteit van rechtspleging. In dit kader werd vooral gedacht aan het burgerlijk procesrecht dat namelijk in de bestaande situatie bij uitstek veel differentiatie kent. Met name rechters vrezen dat vooral in het burgerlijke procesrecht na digitalisering veel zal veranderen op een wijze die de autonomie van de rechter aantast. Daar kan tegenover worden gesteld dat de nieuwe civiele basisprocedure de rechter juist meer ruimte biedt om regie te voeren ten aanzien van het verloop van de procedure. In de memorie van toelichting is hierbij echter de kanttekening geplaatst dat tegelijkertijd de uniformiteit van de rechtspleging van belang blijft. De PvdA-fractie verzoekt de minister om in het licht van de mogelijke spanning tussen het belang van uniformiteit enerzijds en het belang van voldoende bewegingsruimte voor de rechter anderzijds, in te gaan op de tijdens het rondetafelgesprek geuite vrees dat de digitalisering de autonomie van de rechter en de mogelijkheid om maatwerk te leveren, zal aantasten omdat het systeem leidend in plaats van volgend zal zijn.

Tijdens het rondetafelgesprek is van de zijde van de advocatuur aangevoerd dat er na digitalisering van de rechtspraak geen equality of arms zal zijn omdat de advocaat in de rechtszaal niet goed is toegerust, want geen beeldscherm ter beschikking heeft, terwijl de officier van justitie en de rechters beschikken over één of meerdere grote schermen en een vaste verbinding met de server van de Rechtspraak. Een ander struikelblok is volgens de advocatuur dat het wetsvoorstel ervan uit zou gaan dat de advocaat persoonlijk processtukken moet uploaden en deze handelingen dus niet mag overlaten aan bijvoorbeeld administratief medewerkers. De PvdA-fractie vraagt de minister of deze twee door de advocatuur aangevoerde punten inderdaad juist zijn en, zo ja, welke mogelijkheden hij ziet om deze hindernissen voor de advocatuur weg te nemen.

Op diverse momenten en plaatsen heeft de minister in stellige bewoordingen aangegeven dat pas van start zal worden gegaan met digitale procesvoering als het digitale systeem goed en betrouwbaar functioneert. Tegelijkertijd bevat de Invoeringswet een experimenteerbepaling die het mogelijk maakt, in civiele zaken te experimenteren met echte zaken en echte mensen. Rechters en advocaten maken zich zorgen over het experimenteren met echte zaken en vrezen dat de kinderziektes van het digitale systeem ten laste zullen komen van de rechtzoekende met wiens zaak wordt geëxperimenteerd. De voorzitter van de Raad voor de rechtspraak heeft juist aangevoerd dat de experimenteerbepaling nodig is om te kunnen experimenteren met echte zaken en echte mensen, omdat het anders droogzwemmen zou worden. De PvdA-fractie wenst van de minister te vernemen hoe dat experimenteren met echte zaken en echte mensen zich verhoudt tot de herhaalde toezegging van de minister dat pas van start zal worden gegaan met digitale procesvoering als het digitale systeem goed en betrouwbaar functioneert. Voorts vragen wij de minister of experimenteren met echte zaken überhaupt verantwoord is en hoe lang de experimenteerfase is die men in gedachten heeft.

Na de experimenteerfase volgt de verplichte pilotfase bij twee rechtbanken. Als deze pilot naar wens verloopt, zal daarna de invoering van digitaal procederen voor de betreffende zaaksoort in één keer plaatsvinden in de rest van het land. Dit doet bij de PvdA-fractie de vraag rijzen of dan wel voldoende is getest wat het systeem aan kan qua volume, want van een pilot bij twee rechtbanken naar de volledige implementatie in één keer in de rest van het land, is een erg grote stap. En meer in het algemeen vragen wij de minister welke noodoplossingen er zijn als onderdelen van of zelfs het gehele systeem onverhoopt niet blijken te werken of vastlopen.

Ik wil tot slot stilstaan bij de financiering van de investeringen die de Rechtspraak moet doen om de digitalisering van de rechtspraak in de praktijk te kunnen invoeren. In de nota naar aanleiding van het verslag valt op dit punt het volgende te lezen: "In de wettelijke financieringssystematiek maken de kosten voor digitalisering en investeringen in modernisering onderdeel uit van de bij het prijsakkoord vastgestelde prijs. Een projectfinanciering past niet in de wettelijke systematiek. De Rechtspraak is zelf verantwoordelijk voor de doelmatige besteding en verdeling van de middelen." Deze passage zou de indruk kunnen wekken dat de investeringen die de Rechtspraak thans doet in het omvangrijke digitaliseringsproject, zijn verdisconteerd in de kostprijs van de rechtspraak. Maar de gesprekken die de commissie voor Veiligheid en Justitie op verschillende momenten met de Raad voor de rechtspraak heeft gevoerd, hebben duidelijk gemaakt dat deze investeringen niet in de kostprijs van de rechtspraak zijn meegenomen, dat wil zeggen dat voor dit belangrijke en omvangrijke digitaliseringsproject geen extra middelen beschikbaar zijn gesteld door de regering. Het digitaliseringsproject van de Rechtspraak moet dus in feite gefinancierd worden uit de reserves van de Rechtspraak. Met het begrotingsdebat van 15 december jl. en het Meerjarenplan van de Rechtspraak nog scherp in het geheugen, zou ik de minister bijna retorisch willen vragen: zijn er dan nog reserves bij de Rechtspraak? We hebben tijdens het meergenoemde rondetafelgesprek van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak begrepen dat men onvermijdelijk in de rode cijfers loopt, maar dat de minister heeft toegezegd de tekorten vervolgens te zullen aanvullen. Mocht de minister daar op enig moment niet meer toe bereid zijn, dan moet het digitaliseringsproject worden gestopt, zo vernamen we van de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak. De PvdA-fractie vraagt aan de minister of deze financiële onzekerheid niet grote druk legt op de Raad voor de rechtspraak om op onverantwoorde wijze te beknibbelen op onderdelen van het project of om geld aan de gewone middelen voor de rechtspraak te onttrekken om het digitaliseringsproject te kunnen betalen. En meer in het algemeen wensen we van de minister te vernemen of hij het een onafhankelijke staatsmacht waardig acht om in feite op de pof te moeten functioneren.

Wij wachten de antwoorden van de minister met belangstelling af.

☐

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Voorzitter. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie complimenteerde de minister de Eerste Kamer met de digitalisering van dit deel van het Binnenhof. En dat deed hij om te benadrukken dat die digitalisering bij de rechtspraak urgent is. Binnen de Eerste Kamer is, voor zover ik kan nagaan en ik ook vandaag hoor, geen weerstand tegen dat proces. Net als bij ons kan ook de rechtspraak met digitalisering optimaal profiteren van de gemakken en voordelen van de huidige technologie. Dat geldt niet alleen voor rechters, maar voor alle betrokken partijen. Als documenten beter beschikbaar zijn en het proces beter te volgen is, dan vergroot digitalisering ook de transparantie en daarmee de toegankelijkheid van burgers tot het recht. De minister heeft echter ook een kwaliteitsdoel met de digitalisering, het project heet niet voor niets Kwaliteit en Innovatie. Wat bedoelt de minister precies met kwaliteitsverbetering, en wat zijn daarvoor de toetsingscriteria? En wordt de digitalisering zo ingericht dat er voldoende ruimte blijft voor het individuele maatwerk, de differentiatie waardoor de autonomie van de rechters ook geborgd blijft? Ook dat is immers een onderdeel van kwaliteit. Onderschrijft de minister dat digitalisering een investering is en geen bezuinigingsmaatregel?

Ik heb al gezegd dat het verschil van inzicht met deze Kamer niet in het principe van digitalisering zit. Wel gaat het over de randvoorwaarden voor de invoering van dat proces. Zijn die voldoende zorgvuldig en gedragen vastgesteld, en wordt er ook naar gehandeld? Want of digitalisering leidt tot de gewenste effecten, namelijk het terugdringen van de werkdruk en het efficiënter en toegankelijker maken van de rechtspraak, hangt in grote mate af van het invoeringsproces zelf.

De ervaring leert dat de relatie overheid en ICT niet bepaald garant staat voor een gelukkig huwelijk. Ik hoop dat de match in het huwelijk van de minister een betere is. De commissie-Elias maakte twee jaar geleden een veilige schatting van de verspilling door de overheid bij ICT-projecten: 1 tot 5 miljard. Dat met deze enorm grove schatting moest worden volstaan, legt al een belangrijk deel van het probleem bloot. De overheid heeft te weinig inzicht in de kosten en stuurt ICT-projecten gebrekkig of niet aan op kosten, op de duur van het project en zelfs ook op het eindresultaat.

Het is bepaald en helaas niet zo dat deze conclusies alleen het verleden betreffen; ze gelden tot op de dag van vandaag nog even indringend. En dat is onbegrijpelijk, mede gelet op de ambitie van het kabinet bij zijn aantreden om in 2017 een geheel digitale dienstverlening door de overheid te hebben ingevoerd. Het dramatisch verloop van de digitalisering van de overheid keer je niet alleen met een Commissaris Digitale Overheid of een Bureau ICT Toetsing dat hiërarchisch is ondergebracht bij de minister voor de Rijksdienst. Het probleem heeft dieperliggende oorzaken en zolang die niet worden aangepakt, blijft de overheid operaties uitvoeren die voor burgers risicovol zijn en veel te duur. Laten we de kostbare les trekken dat de overheid zelf meer verantwoordelijkheid en grip moet hebben bij digitaliseringsprojecten. Dat kan alleen als we voldoende eigen expertise binnen de overheid organiseren, de verwevenheid tussen overheid en bedrijfsleven beëindigen — de belangen vallen immers niet samen — en bedrijven meer afrekenen op hun prestaties. Deelt de minister deze visie? Welke stappen zet de regering op dit moment om de overgang naar een digitale overheid verantwoord en kostenefficiënt te maken?

Deze noties gelden natuurlijk voor alle onderdelen van de digitale overheid. Maar bij het KEI-project is het de vraag of wij genoeg hebben geleerd van de mislukkingen uit het verleden. Bij het al dan niet slagen van het digitaliseringsproject is de toegang tot het recht in het geding, een wezenlijk element van onze rechtsstaat. Dat is de reden waarom de Eerste Kamer hierbij vandaag zo uitvoerig stilstaat. Is de implementatie onvoldoende zorgvuldig, te gehaast of gaat die gepaard met te weinig middelen, dan kan digitalisering zelfs het averechtse effect bereiken. De werkdruk wordt hoger, wat de kwaliteit zal schaden, en voor procespartijen nemen dan vooral de procedurele obstakels toe, wat ook niet ten goede komt aan de kwaliteit van het proces. Het programma waarop de vier wetsvoorstellen die wij nu behandelen zijn gebaseerd, heet niet voor niets KEI: Kwaliteit en Innovatie. Het is voor deze Kamer van belang om de wetsvoorstellen die de digitalisering op de rechtsge-

bieden bestuursrecht en civiel mogelijk maken, te toetsen op het realiseren van die kwaliteitsdoelstelling. Die doelstelling vereist naar de mening van mijn fractie zorgvuldigheid. Het tempo van implementatie tot nu toe en het niettemin vasthouden aan inwerkingtreding per 1 januari 2017, maken mijn fractie ongerust over de zorgvuldigheid van de implementatie. Mijn fractie acht het onwenselijk om te experimenteren met echte zaken en mensen. Waarom niet langer testen bijvoorbeeld om te waarborgen dat kinderziektes niet ten koste gaan van rechtzoekenden? Waarom worden deze risico's met echte zaken genomen?

Belangrijk voor het voorkomen van problemen is dat het proces is opgeknipt in verschillende fases. Voordat aan de volgende fase wordt begonnen, zal de Raad van de rechtspraak zich er goed van moeten vergewissen dat aan alle criteria daarvoor is voldaan. Omdat dat niet altijd gemakkelijk objectief is vast te stellen, vindt mijn fractie het van groot belang dat alle betrokken ketenpartners het er gezamenlijk over eens zijn dat de volgende fase werkelijk verantwoord kan ingaan. Is de minister dat met ons eens? Het is immers niet uitgesloten dat de Raad al tevreden is, maar dat andere actoren nog steeds problemen zien, of bij de rechterlijke macht of bij de eigen beroepsgroep. Indien dat onvoldoende wordt onderkend, kunnen de problemen in de volgende fase alleen maar groter worden. Hoe waarborgt de minister dat alle ketenpartners in voldoende mate betrokken zijn bij de implementatie zowel bij het vaststellen van de criteria als bij de toetsing op de "go/no-go"-momenten? Hoe wordt geborgd dat ook binnen de rechterlijke macht de verschillende appreciaties en ervaringen voldoende worden meegewogen? Wie beslist uiteindelijk over de "go/no go"? Is dat aan de minister of aan de Raad voor de rechtspraak? Hoe kunnen wij een trechtervisie op dat hele traject voorkomen? Zou het daarbij helpen als dergelijke momenten met onderbouwing met de Kamers worden gedeeld?

Dan de financiële middelen die nodig zijn om de implementatie succesvol te laten verlopen zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de rechtspraak. De afgelopen jaren hebben rechters ons verschillende keren gewaarschuwd voor de hoge werkdruk die ze ervaren. De minister gaat ervan uit dat de digitalisering op de lange termijn deze werkdruk zal verlichten. Of dat wishful thinking is of werkelijkheid zal worden, moeten we nog afwachten. Feit is in elk geval dat het huidige implementatietraject concurreert met de normale taken van de rechterlijke macht. Werktijd gaat naar scholingen, overleggen of het uitwerken van een nieuwe werkwijze en criteria, reorganisaties, noem maar op. Een verdere verhoging van de werkdruk is onverantwoord ten opzichte van de rechtspraak en riskant voor de kwaliteit van de uitspraken en de duur van de procedures. Dat raakt uiteraard ook burgers die afhankelijk zijn van een uitspraak van de rechter. Als je bijvoorbeeld gehoord wilt worden op een zitting, mag dat niet als consequentie hebben dat je pas een halfjaar later op zitting wordt uitgenodigd. Dan is de toegang tot de rechter in het geding.

Kortom, er kan niet meer werkdruk bij. Als we willen dat de implementatie zorgvuldig verloopt maar geen schade wordt aangebracht aan de huidige werkprocessen, zal er voldoende extra gefinancierd moeten worden. De minister vertelde bij de behandeling van de justitiebegroting eind vorig jaar dat de Raad middelen beschikbaar heeft gesteld voor KEI en dat de minister er zelf de komende jaren naar aanleiding van de validatie meer geld bij zal geven. Wij moeten nu constateren dat de minister in de Voorjaarsnota geen extra middelen voor KEI ter beschikking heeft gesteld. Wij begrijpen dat de rechterlijke macht van de minister te horen krijgt dat ze maar in het rood moeten lopen als ze middelen tekort hebben. Is dat waar? Dat is toch geen serieuze manier van een begroting voeren? Daarmee zet de minister feitelijk de ketenpartijen in om op de pof te regeren. Mijn collega heeft dit zojuist ook al gezegd.

De Raad heeft de minister laten weten voor KEI echt meer geld nodig te hebben in de nabije toekomst. De minister schrijft dat 2016 een cruciaal jaar is voor de implementatie. Tegelijkertijd wordt er nu nog altijd onderhandeld over die benodigde extra middelen voor de begroting 2017-2018. De onzekerheid over de middelen en de niet-tijdigheid van het faciliteren zijn in de ogen van mijn fractie uiterst onwenselijk en onverantwoord. Blijkens de stukken van de Voorjaarsnota boekt de minister vanaf 2018 bovendien structureel al geld in vanwege KEI. Verwacht de minister dan werkelijk dat de invoering in dat jaar al geld gaat opleveren? Zo ja, waar is die besparing op gebaseerd? Is deze inschatting realistisch, gelet op de gefragmenteerde en gefaseerde invoering en de al opgelopen vertraging op het gebied van civiel? Waarom heeft de minister niet gekozen voor een gedegen projectfinanciering? Die is immers geoormerkt. Bovendien kan de besteding ervan afzonderlijk gemonitord worden. Ik krijg graag een reactie.

Het startmoment van de implementatie verschilt per rechtsterrein en zelfs deelterrein. Daarnaast wordt het strafrecht momenteel nog helemaal niet meegenomen. Kan de minister toelichten hoe hij toch een integrale benadering en werkwijze garandeert, en dat er voldoende wordt geleerd van de implementatie-ervaringen op andere terreinen?

Ik ga even verder, want ik loop een beetje uit in de tijd.

De **voorzitter**:
We hebben voldoende tijd, mevrouw Strik.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks):
Dan maak ik verhaal gewoon even af. Dank u wel, voorzitter.

Op het terrein van bestuursrecht begint de implementatie met asiel- en bewaringszaken. De minister schreef in april dat er onlangs met alle betrokken partijen een evaluatiebijeenkomst is gehouden. Wat waren daarvan de belangrijkste conclusies en tot welke maatregelen hebben die geleid? Met name bewaringszaken zullen veel samenhang hebben met toelatings- of intrekkingsprocedures, ook op het terrein van regulier vreemdelingenrecht dat nog niet is gedigitaliseerd. Hoe werkt dat in de praktijk? Ook op andere terreinen zal er vaker samenhang zijn met dossiers op gebieden waar nog met papieren dossiers wordt gewerkt. Kan de minister toelichten hoe daarop is geanticipeerd?

Mijn fractie kent bij digitaliseringsprocessen altijd een groot belang toe aan de bescherming van de persoonsgegevens en de kwaliteit van de data, en aan het toegankelijk blijven van de overheid voor mensen die daarin niet meekomen. Naast het beveiligingsniveau van databestanden vormen de regels voor toegang tot dossiers een bepalende factor voor de bescherming. Als die te ruim zijn kan niet meer worden ingestaan voor het onbevoegd of onnodig inzien en gebruik van die gegevens. Bij een digitaal databestand

is de toegankelijkheid immers niet meer afhankelijk van een fysieke indeling van het gerechtsgebouw. Strikte criteria aan de hand waarvan wordt bepaald wie voor welke doelen toegang krijgt, zijn dus nodig. Voorts dienen die criteria strikt te worden toegepast. Dat vraagt om regels, bekendheid met die regels en om toezicht dat voldoende is uitgerust met capaciteit en bevoegdheden. Is daar op dit moment aan voldaan? En worden deze criteria en regels met betrekking tot privacy en kwaliteit van data ook door alle ketenpartners gedragen? Wordt ook daarop getoetst bij de "go/no/go"-momenten? Kan de minister toezeggen dat de mogelijkheid altijd blijft bestaan om met papieren dossiers te werken indien natuurlijke personen niet mee kunnen komen met de digitale overheid? Het is heel belangrijk dat dit in ieder geval nu geldt, maar wij willen ook graag een waarborg voor de toekomst.

Wordt de toegankelijkheid, niet alleen voor de zogenoemde digibeet, maar ook voor de analfabete burgers, periodiek getoetst, ook bij evaluaties? Heeft de regering eigenlijk een algemene en consistente visie op die toegankelijkheid bij de invoering van de digitale overheid? Bij de wetgeving elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst bijvoorbeeld waren er andere waarborgen aan de orde. Het uitgangspunt was daarbij dat men maar met zijn allen moest overgaan. Nu zien we iets anders. Ik hoor dus graag wat de visie is op de algemene digitalisering.

Mijn fractie steunt de digitalisering van de rechtspraak en gaat ervan uit dat zij op termijn voor alle partijen meer gemak en toegankelijkheid oplevert. Dat gaat niet vanzelf. De voordelen van digitalisering bereiken we alleen als we het stapje voor stapje doen en onder de juiste omstandigheden invoeren. Wij hopen dat de minister laat zien dat dit het geval is, zo niet, dan gaat onze prioriteit uit naar zorgvuldigheid, niet naar spoed.

☐

De heer **Ruers** (SP):
Voorzitter. De voorliggende wetsvoorstellen, omschreven als vernieuwingsprogramma's Kwaliteit en Innovatie rechtspraak, hebben volgens de regering tot doel het waarborgen van de hoge kwaliteit van onze rechtspraak en het inspelen op de maatschappelijke behoeften tot innovatie van de rechtsgang.

Laat ik vooropstellen dat de SP-fractie de doelstelling van digitalisering en modernisering van de rechtsgang onderschrijft. Zij is er voorstander van. Die vaststelling betekent nog niet dat er niet nog veel problemen moeten worden opgelost voordat dat nieuwe terrein over de volle breedte door alle betrokkenen kan worden betreden. Met andere woorden: wij moeten vandaag ook de vraag beantwoorden of de huidige wetsvoorstellen in deze vorm nu de kloof tussen de theorie en de praktijk van de digitalisering voldoende overbruggen of kunnen overbruggen. In dat kader vraag ik aandacht voor twee aspecten van de wetsvoorstellen. Het eerste betreft de nieuwe wettelijke termijnen die de doorlooptijden van de rechtszaken moeten bespoedigen in combinatie met de regierol van de rechter. Het tweede betreft de onduidelijkheid en de vragen over de voorbereiding van de vooral technische kanten van de invoering van de wetten en de daarmee samenhangende risico's.

Ik zal hierna in mijn verhaal en bijdrage een aantal zaken bespreken die mijn voorgangers vandaag besproken hebben. Er zijn heel veel goede en interessante vragen gesteld. Ik kan mij daar ook helemaal in vinden. Ik wil ze niet herhalen, maar af en toe zal er een doublure zijn. Dat moet men mij maar vergeven. Ik sluit graag aan bij wat mijn collega's eerder naar voren hebben gebracht.

Ik ga nu in op de nieuwe wettelijke termijnen en de regierol van de rechter. Volgens de memorie van toelichting leidt wetsvoorstel 34059 tot vijf wezenlijke veranderingen. Ik zal ze niet alle vijf behandelen, maar op twee van de veranderingen, namelijk de nieuwe wettelijke termijnen en de regierol van de rechter, wil ik hierbij nader ingaan.

De minister geeft aan dat het vaststellen van wettelijke termijnen voor het verrichten van proceshandelingen partijen meer duidelijkheid kan bieden over het verloop van de procedure. Dat oogmerk onderschrijven wij natuurlijk. Daarbij dringt zich wel de vraag op hoe het met de termijnen en de handhaving van de termijnen nu gesteld is, onder het geldende recht, en wat er in positieve zin precies gaat veranderen onder het nieuwe recht. Zoals bekend, hebben wij in de afgelopen jaren zowel in de Tweede Kamer als in dit huis regelmatig aandacht gevraagd voor en kritische vragen aan de minister gesteld over de aanzienlijke vertraging in de rechtspraak qua doorlooptijden en uitspraken. De minister heeft die vragen steevast beantwoord door te stellen dat de vertraging best meeviel, dat er plannen waren tot verbetering, dat de rechters hun best deden — dat is zeker zo — en dat de vertragingen op korte termijn tot het verleden zouden behoren. Helaas toont de praktijk van elke dag het tegenovergestelde aan. Wie zich verdiept in de oorzaken van de vertragingen kan vaststellen dat het niet ligt aan de opstelling van de procespartijen en zeker niet aan de inzet en de werkkracht van de rechters. De belangrijkste oorzaken zijn de jarenlange bezuinigingen op de rechtspraak en het beleid van de minister en de Raad voor de rechtspraak, waardoor het bestuur steeds meer macht over de rechters heeft gekregen en het bestuur steeds meer de inhoud van de rechtspraak bepaalt. Een aantal collega's hebben dat hiervoor al op hun eigen manier verwoord door te zeggen dat het systeem de inhoud gaat bepalen, terwijl het andersom zou moeten zijn. Dat zeg ik hier eigenlijk ook. Het gevolg hiervan is dat het rechterlijke systeem door de bezuinigingen en de ook in de literatuur zogenoemde verbestuurlijking van de rechterlijke macht letterlijk en figuurlijk overbelast is geraakt. Juist die factoren zijn debet aan de vertragingen in de rechtspraak en het regelmatig overschrijden van de termijnen. Ter toelichting hierop wijs ik in de eerste plaats op het eerder genoemde NJB-artikel van de rechters van rechtbank Midden-Nederland van 30 november 2015 en de uitkomsten van de enquête van de zogenoemde Tegenlichtgroep van januari dit jaar. Deze rechters hebben vorige week hun petitie aan de Tweede Kamer aangeboden. Zij wezen daarin op het feit dat de zorgen over de stand van zaken in de rechtspraak breed worden gedragen en dat de ondergrens van goede rechtspleging is bereikt. Het is nogal wat als rechters in Nederland dat moeten vaststellen! Zij stellen dat goede rechtspraak geld en tijd kost, maar dat het aan beide ontbreekt. Die harde conclusie onderbouwen zij met duidelijke feiten. Hoe hoog de nood bij de rechtspraak gestegen is, laten de reacties van de rechters in de enquête zien. Ik citeer er een van. "Ook ik ervaar dat het domein van de rechter voortdurend verder wordt ingeperkt. Dat betreft niet slechts de benodigde tijd voor zittingen, maar ook de zeer beperkte tijd voor de voorbereiding van de zitting en het nawerk, de totale tijd voor een zaak dus.

Daarop hebben we als individuele rechter geen invloed meer. Het is óf je gezondheid schaden en telkens in je vrije tijd werken óf de kwaliteit schaden door minder te doen dan nodig. Een dilemma dus. Bovendien hebben we als rechter ook geen invloed op de wijze van ondersteuning. Maatwerk is al helemaal niet nodig, lees mogelijk, in het strakke regime van het zittingsrooster voor rechters en ondersteuning".

In dit korte citaat vindt u eigenlijk al alle knelpunten die er op dit moment in de praktijk zijn als gevolg van bezuinigingen en verbestuurlijking. Daar komt bij dat het huidige systeem van vergoeding van de rechterlijke macht in belangrijke mate gebaseerd is op productiviteit en niet op kwaliteit. Dat uitgangspunt brengt in combinatie met de bezuinigingen met zich, zoals de Tegenlichtenquête maar ook het eerdere Leeuwarder manifest aantonen, dat rechters worden aangezet tot het inleveren van kwaliteit voor kwantiteit. Naar de mening van de SP-fractie is er sprake van dwang richting de rechters, hetgeen niet alleen in strijd is met de onafhankelijkheid van de rechter, maar ook op gespannen voet staat met de plicht van de rechter om goede en verantwoorde uitspraken te doen en maatwerk te leveren. Ik verneem graag de reactie van de minister hierop, waarbij ik hem in concreto de vraag voorleg of en, zo ja, hoe de wetsvoorstellen inzake KEI de rechtspleging zullen verbeteren en tot gevolg zullen hebben dat de rechtspleging kwalitatief weer voldoende werkt. Ook verwijs ik in dit verband naar het artikel Wat is er mis met de rechterlijke organisatie? dat professor Bovend'Eert in Ars Aequi van mei 2016 heeft gepubliceerd. Daarnaar is eerder verwezen. Hij concludeert dat veel rechters klagen over de Raad voor de rechtspraak, de bestuurlijke organisatie van de gerechten en de eenzijdige nadruk op bedrijfsvoering en productie. Hij merkt op dat het systeem van prestatiegerichte bekostiging in de praktijk tot een sterk bedrijfseconomische benadering van de werkzaamheden bij de gerechten leidt. Ik hoor graag van de minister of hij deze conclusie van professor Bovend'Eert deelt en, zo ja, welke consequenties hij daaruit trekt met betrekking tot de voorliggende wetsvoorstellen inzake KEI.

Ook is in dezen naar mijn mening bepaald relevant het artikel van mevrouw rechter K. van der Kraats van 12 februari jl. in het NJB met de titel Kortsluiting in de rechtspraak? Zij merkt over het spanningsveld tussen het bestuur en de rechters het volgende op. "Kwaliteit is altijd gerelateerd aan functie. Zonder die relatie is kwaliteit een leeg begrip dat, bijna onopgemerkt, kwantitatief wordt ingevuld. Waar de kritiek is dat kwaliteit kwantitatief wordt ingevuld, is de conclusie dat de kwaliteit van het rechterlijke werk de afgelopen periode onvoldoende aandacht heeft gekregen. Over de kwaliteit gaat de Raad niet. Daar heeft hij ingevolge artikel 94 RO slechts een ondersteunende rol bij activiteiten van gerechten die gericht zijn op uniforme rechtstoepassing en bevordering van de juridische kwaliteit. Desalniettemin heeft de Raad zich wel een rol toegemeten op het gebied van de kwaliteit, althans hij heeft ook kwalitatieve prestatie-indicatoren geformuleerd. (...) Rechters hebben één verantwoordelijkheid en dat is recht doen in het concrete voorliggende geval. Binnen dat rechterlijke domein past standaardisering dan ook niet. Standaardisering is handig voor het beheer en de bedrijfsvoering, maar verliest daarbij het doel om de rechter in staat te stellen om recht te doen in het concrete geval uit het oog". Graag verneem ik van de minister in hoeverre naar zijn mening de met de wetsvoorstellen beoogde regierol van de rechter nog te rijmen is, mede gelet op bovenstaand citaat, met de huidige praktijk van de rechtspraak, waarin het bestuur in toenemende mate de regie voert en de regierol van de rechter naar de achtergrond verdwijnt. Naar mijn mening is er een onevenwichtigheid ontstaan die ten koste gaat van de rechter en ten gunste is van het bestuur. Ik hoor ook graag hoe de regierol van de rechter zich verhoudt tot de intentie van KEI tot uniformering van maatstaven en processen, oftewel in hoeverre het keurslijf van KEI nog voldoende ruimte laat voor de rechter.

Wat het specifieke aspect van de doorlooptijden betreft, wijs ik nog op het volgende. Het huidige en het toekomstige Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering bepaalt in artikel 20 dat de rechter waakt tegen onredelijke vertraging van de procedure en dat hij zo nodig op verzoek van een partij of ambtshalve maatregelen dient te treffen. Dit wordt weleens vergeten, maar dit blijft in de wet staan. Toch is deze wetsbepaling in de praktijk feitelijk een dode letter. Het gebeurt maar al te vaak dat de redelijke termijnen zonder enige toelichting van de kant van de rechter overschreden worden en dat betrokken partijen die daarover hun beklag doen, geen gehoor krijgen. Daarom hoor ik graag van de minister waarom men met de nieuwe wettelijke termijnen in staat zal zijn om de bestaande achterstanden in de rechtspraak op te heffen en toekomstige achterstanden te voorkomen. Daarbij vraag ik aandacht voor de waarschuwingen van professor Ashmann, verwoord in het artikel "KEI: steengoed of drijfzand?" van vorig jaar. Met betrekking tot de besparingen en de maatschappelijke opbrengsten van KEI haalt zij de woorden van de minister aan "dat iets eerder dan in 2019 dankzij KEI maatschappelijke baten worden verwacht van ongeveer 270 miljoen per jaar." Ik meen dat mevrouw Strik hier ook al naar gevraagd heeft.

Hoe komen wij aan die opbrengsten en die baten? Daar is het volgende over gezegd. Een groot deel van dat bedrag, namelijk 250 miljoen, zal gerealiseerd moeten worden door efficiëntere inzet van maatschappelijk kapitaal en — nu komt het — door kortere doorlooptijden van de procedures. Ik zie helemaal geen kortere doorlooptijden van de procedures. Professor Ashmann wijst erop dat de prognose van de minister gebaseerd was op een rapport van BCG uit december 2014, maar dat dit rapport niet concreet onderbouwt hoe die besparing als gevolg van kortere doorlooptijden gerealiseerd wordt. Daarom hoor ik natuurlijk graag van de minister of hij die prognose uit 2014 nog reëel acht en hoe volgens hem de verwachte baten als gevolg van de kortere doorlooptijden werkelijk gerealiseerd kunnen worden. Naar mijn idee is hiervoor tot nu toe geen enkel bewijs voor. Ik laat mij echter graag door de minister overtuigen van het tegendeel.

Ik kom bij mijn laatste onderdeel, namelijk de onduidelijkheden en de risico's met betrekking tot de implementatie van KEI. Anderen hebben daar al heel veel over gezegd. In de eerste plaats moet ik natuurlijk ingaan op de grote netwerkstoring bij de rechtspraak van 23 mei jongstleden en de antwoorden van de minister op vragen hierover van de kant van de SP-fractie. Dat de storing van 23 mei, zoals de minister meldt, een zeer onaangename verrassing voor de rechtspraak was, spreekt voor zich. Dat een netwerk door wat voor oorzaak ook uitvalt en dat tegelijkertijd ook het reservesysteem uitvalt, is heel uitzonderlijk, maar technisch nooit volledig uit te sluiten. Dat weten we. Er kan sprake zijn geweest van overmacht of van pure pech. Dat kan nu eenmaal. Tot zover begrijp ik het. Wat wij niet begrijpen en wat wij zorgwekkend vinden, is dat de minister en de Raad

een maand na de calamiteit niet meer weten te melden dan dat er een grondig onderzoek plaatsvindt. Navraag bij een ICT-specialist leert ons dat het gegeven dat er na een maand nog geen zicht is op de oorzaak van een storing onbegrijpelijk en zorgwekkend is. Ik verzoek de minister om hierop te reageren. Ik verneem graag van de minister, mede gelet op de commissie-Elias die al door anderen is genoemd, hoe hij zijn eigen verantwoordelijkheid in dezen heeft ingevuld en welke stappen hij zelf heeft gezet om de oorzaak van de calamiteit van 23 mei te achterhalen. Ik heb overigens gehoord dat inmiddels binnen de muren van het ministerie wel bekend is waar de oorzaken van die grote storing liggen, maar officieel is mij daar nog niets over bericht. Misschien kan de minister ons daarover bijpraten. Ik ben heel benieuwd en ik neem aan dat de andere leden in deze Kamer dat ook zijn.

De SP-fractie is van mening dat het grote belang van een goedwerkend en dus betrouwbaar netwerk voor de rechtspraak en het vertrouwen dat de samenleving in dat netwerk moet kunnen hebben, juist met het oog op KEI, voor de minister voldoende redenen zijn om zijn eigen verantwoordelijkheid serieus te nemen. Hij moet zelf onderzoek doen naar de oorzaken. Ik hoor graag van de minister of hij daartoe bereid is.

Voorts hebben wij, mede aan de hand van het eerder genoemde rondetafelgesprek, vastgesteld dat het KEI-systeem op dit moment nog veel onduidelijkheden en risico's kent. Ik noem er een aantal. Dit is overigens geen uitputtende opsomming. Er is nog steeds geen op schrift gestelde en geborgde noodprocedure voor storingen anders dan aan het systeem van de rechtspraak of de advocaat. In het geval van een langdurige storing wil de rechtspraak terugvallen op de oude papieren procedure. Echter, het personeel dat deze procedure moet uitvoeren, wordt nu al ontslagen. Dat lijkt mij dus vrij moeilijk. De uploadlimiet — oké, dat is slecht Nederlands — van 10 MB biedt te weinig ruimte voor het uploaden van foto's en beeldmateriaal. Advocaten moeten ook zaken zoals blauwdrukken en bestemmingsplannen digitaal aanleveren. Deze hebben echter vaak een afwijkend formaat waardoor een gewone A4-scanner zoals de rechtspraak aanraadt niet toereikend is en een alternatief wordt niet geboden. Voor vertrouwelijke stukken bestaat nog geen digitale indieningswijze. Er is tot nu toe nog geen enkele zaak van begin tot einde getest.

Ik kom nu bij een bijzonder belangrijk punt dat ook tijdens het rondetafelgesprek naar voren is gekomen. Er is geen plan voor het opvangen van het verwachte capaciteitsverlies van 10% na de uitrol van KEI, terwijl de doorlooptijden bij sommige rechtbanken nu al onacceptabel zijn. Ik hoor graag van de minister wat dit in geld betekent. Een productieverlies van 10% lijkt mij behoorlijk wat als je ziet wat er door de hele rechtspraak per jaar geproduceerd wordt. Er wordt gewoon van uitgegaan dat er een capaciteitsverlies van 10% is. Wat betekent dat financieel voor de rechtspraak? Hoe wordt dat gat opgevuld? Is de minister bereid om daar extra geld aan te besteden?

Er is niet genoeg geld om in de rechtbanken een afdoende en veilige wifi-verbinding voor alle aanwezigen te garanderen. Middelgrote en grote kantoren die geïnvesteerd hebben in het Aansluitpunt moeten het voorlopig doen met een halffabricaat dat minder mogelijkheden biedt dan het webportaal. Deze klachten en andere zijn met name door de NOvA naar voren gebracht en ik kan mij daarbij aansluiten.

Ik kom tot een afronding. Uit het voorgaande volgt dat de SP-fractie grote twijfels heeft of het project wel gereed is voor implementatie op korte termijn. Onze fractie is, zoals gezegd, zonder meer voorstander van digitaliseren. Tegelijkertijd moet ik vaststellen dat er op dit moment nog zo veel onduidelijkheden en risico's aan het thans bestaande systeem zitten dat het niet verantwoord is om het nu al in te voeren. Ik pleit dus voor enig uitstel, voor temporisering, bijvoorbeeld van een halfjaar. Ik wil van de minister weten welke bezwaren en wellicht onoverkomelijke bezwaren er tegen het nemen van die tijd zijn. Ik wil met name de mensen die deze moeilijke klus moeten doen en alle ketenpartners de gelegenheid geven om op een voorzichtige en zorgvuldige manier toe te werken naar het moment waarop wij wel tot implementatie kunnen overgaan.

Mijn fractie ziet met belangstelling de antwoorden van de minister tegemoet.

De **voorzitter**:
Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Ik schors de vergadering voor de lunchpauze.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.11 uur tot 13.34 uur geschorst.